

JURNAL

**TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN DAN FUNGSI BULOG PASCA
DIKELUARKANNYA KEPPRES NOMOR 166 TAHUN 2000 DALAM
RANGKA MEWUJUDKAN KEDAULATAN PANGAN**



Diajukan Oleh :

ERICO LEONARD HUTAURUK

N P M : 100510326
Program Studi : Ilmu Hukum
Program kekhususan : Hukum Ekonomi dan Bisnis

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
FAKULTAS HUKUM
2014

HALAMAN PERSETUJUAN

JURNAL

**TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN DAN FUNGSI BULOG PASCA
DIKELUARKANNYA KEPPRES NOMOR 166 TAHUN 2000 DALAM
RANGKA MEWUJUDKAN KEDAULATAN PANGAN**



Diajukan Oleh :

ERICO LEONARD HUTAURUK

N P M : 100510326
Program Studi : Ilmu Hukum
Program kekhususan : Hukum Ekonomi dan Bisnis

Telah Disetujui

Dosen Pembimbing I

Dr. Y. Sari Murti Widiyastuti, S.H., M.Hum

Dosen Pembimbing II

FX. Suhardana, S.H., M.H

Tanggal

25/6 '14
:.....

Tanda Tangan :

Tanggal

25/6 '14
:.....

Tanda Tangan :

Mengesahkan

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Atma Jaya Yogyakarta,**



Dr. G. Sri Nurhartanto, SH., LL.M.

- I. Judul : Tinjauan yuridis kedudukan dan fungsi bulog pasca dikeluarkannya keppres nomor 166 tahun 2000 dalam rangka mewujudkan kedaulatan pangan
- II. Nama : Erico Leonard Hutaeruk ,Y.Sari Murti Widiyastuti, FX.Suhardana.
- III. Program Studi : Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

IV. Abstract

Bulog is a state trading enterprise which has the exclusive right to manage affairs of staple food in Indonesia. But after the economic crisis occurred in 1998 exclusive rights owned by Bulog removed. This is one of the requirements of the Letter of Intent(LoI) in addition to the regulation and liberalization of trade. In the LoI make real government make new regulations to support trade liberalization. Bulog status was changed into a public company which has multiple function. However, the multiple functions is owned by Bulog conflicting. Bulog role in matters of food in Indonesia is getting smaller while the larger role by the private agents by way of liberalization. The impact of liberalization of food to minimize the role of Bulog distanced in the affairs of sovereign nations for food. Research conducted by reviewing the normative juridical related regulations. The conclusion of the research is the status and function of Bulog changed after the LoI between the Indonesian government and International Monetary Fund (IMF). Beside that the role of Bulog be not strategic in order to achieve food sovereignty.

Key words: Position of law and role of Perum Bulog, Sovereignty Food.

V. Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu pakar hukum, Roscoe Pound mengemukakan paradigma hukum “*law as a tool of social engineering*” yang artinya hukum sebagai alat perubahan sosial. Istilah tersebut menggambarkan bagaimana peranan hukum dalam mencapai cita-cita masyarakat. Dalam konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) peranan hukum cukup menonjol. Peranan hukum tersebut adalah membangun sistem peraturan yang mendukung kesejahteraan masyarakat. Namun

peranan tersebut tidak lepas dari perkembangan yang terjadi dalam masyarakat. Idealnya peraturan-peraturan hukum dibuat berdasarkan kebutuhan masyarakat. Segala fenomena-fenomena tersebut khususnya konflik yang muncul di masyarakat menjadi dasar perumusan hukum. Kelak perumusan hukum tersebut akan memunculkan suatu peraturan hukum yang menjadi solusi atas konflik tersebut.

Menurut sejarah hukum Indonesia, sistem hukum di Indonesia dipengaruhi oleh negara-negara yang pernah menjajah di Indonesia. Hal itu disebabkan oleh negara yang menjajah Indonesia juga membawa sistem hukumnya dan diterapkan di negara wilayah jajahannya. Dalam sejarah disebutkan beberapa negara yang pernah menjajah di Indonesia, yaitu Portugis, Belanda, Inggris, dan Jepang. Dari keempat negara tersebut, negara yang paling lama menjajah adalah negara Belanda. Oleh karena itu, sistem hukum yang berlaku di Indonesia berasal dari sistem hukum Belanda. Sistem hukum Belanda merupakan sistem Eropa Kontinental. Salah satu cirinya yaitu sumber hukum utama bersumber dari Undang-Undang. Dalam konstitusi Indonesia, yaitu Pasal 1 Ayat 3 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945(UUD NRI 1945) terdapat penegasan bahwa “Indonesia merupakan negara hukum”. Hukum menjadi salah satu tonggak dalam mewujudkan ketertiban dalam masyarakat.

Konstitusi merupakan aturan hukum tertinggi di Indonesia. Konstitusi didefinisikan hukum yang paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk

hukum atau peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya.¹ Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, maka agar peraturan-peraturan yang tingkatannya berada dibawah Undang-Undang Dasar dapat berlaku dan diberlakukan sejauh tidak bertentangan dengan hukum di atasnya.² Wujud konkrit dari konstitusi Indonesia yaitu UUD NRI 1945. Dalam UUD NRI 1945 terdapat 4 tujuan bernegara yang dimuat pada Aline ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu:

- (i) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
- (ii) Memajukan kesejahteraan umum
- (iii) Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan
- (iv) Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial

Dalam konstitusi terdapat dasar aturan dalam kehidupan masyarakat, salah satunya konstitusi terkait kegiatan ekonomi. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 33 UUD NRI 1945. Kegiatan ekonomi yang dimaksud aturan konstitusi substansinya yaitu sistem ekonomi kekeluargaan. Namun dalam perkembangan masyarakat sampai saat ini sistem ekonomi yang berlaku sistem ekonomi pasar. Pengaturan untuk berbagai kegiatan ekonomi ditentukan oleh mekanisme pasar. Namun sistem pasar tersebut tidak hadir begitu saja tetapi dipengaruhi oleh dinamika pergaulan ekonomi internasional, khususnya negara maju. Negara Indonesia yang memiliki ketergantungan dengan negara-negara maju mau tidak

¹ Prof.Dr. Jimly Asshidiqie, S.H,2010, *Konstitusi Ekonomi*,Cetakan I, Buku Kompas, Jakarta,hlm.8

² ibid

mau harus mengikuti aturan dari negara maju. Yang dimaksud mengikuti aturan dari negara maju adalah menerapkan perdagangan bebas. Hal tersebut tak lain yaitu adopsi sistem ekonomi pasar yang dilegitimasi oleh penandatanganan kesepakatan *Letter of Intent (LoI)* dengan *International Monetary Fund (IMF)* pada tanggal 15 Januari 1998. Dampaknya pemerintah Indonesia mengeluarkan aturan perundang-undangan yang mendukung perdagangan bebas. Diantaranya UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Keppres No.50 Tahun 1995 tentang Badan Urusan Logistik, dan Keppres No.166 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen. Selain itu sistem perekonomian Indonesia mengacu pada sistem ekonomi pasar atau perdagangan bebas.

Dalam sistem perekonomian di Indonesia ada 3 pelaku ekonomi, yaitu pelaku ekonomi swasta (perusahaan swasta), koperasi, dan BUMN (badan usaha milik negara). Perusahaan swasta dapat dikatakan sebagai perusahaan yang didirikan oleh masyarakat(baik perorangan maupun badan hukum swasta) yang bertujuan mencari keuntungan dalam kegiatan usahannya. Berdasarkan bentuk badan usahanya, di dalam perundang-undangan maupun di tengah-tengah masyarakat dikenal beberapa bentuk badan usaha sebagai berikut: usaha perorangan, persekutuan perdata atau perkumpulan perdata, persekutuan firma, persekutuan komanditer, dan perseroan terbatas.³ Jika dilihat berdasarkan lingkup kegiatan usahanya dibedakan menjadi perusahaan swasta nasional dan perusahaan

³ Janus Sidabalok, S.H., M.Hum, 2012, *Hukum Perusahaan*, Cetakan I, Nuansa Aulia, Bandung, hlm.91

swasta multinasional. Perusahaan swasta nasional adalah perusahaan yang melaksanakan kegiatan usahanya dalam lingkup satu negara, sedangkan perusahaan swasta multinasional adalah perusahaan yang melaksanakan kegiatan usahanya di berbagai negara.⁴ Menurut Pasal 1 Undang-Undang No 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, yang dimaksud koperasi yaitu “ badan usaha yang beranggotakan orang seorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan atas asas kekeluargaan”.⁵ Dari definisi tersebut dapat ditarik beberapa poin penting sebagai berikut:⁶

1. Koperasi adalah badan usaha
2. Koperasi adalah badan hukum
3. Anggota koperasi adalah perseorangan atau koperasi
4. Koperasi merupakan gerakan ekonomi rakyat
5. Dasar kegiatannya adalah kekeluargaan

Dengan kata lain koperasi merupakan kegiatan usaha bersama yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan anggotanya. Koperasi merupakan bentuk konkret dari gagasan ekonomi kerakyatan berdasarkan asas kolektivitas atau gotong royong). Prinsip pengelolaan koperasi adalah demokrasi ekonomi(segala bentuk kegiatan pengelolaan ditentukan anggota atau atas partisipasi anggota). Koperasi sebagai organisasi ekonomi berorientasi sosial bukan mencari profit. Pelaku usaha lainnya yaitu perusahaan negara atau badan usaha milik negara(BUMN). BUMN merupakan perusahaan yang aktivitas usahanya dibiayai dan dikelola oleh negara. Sebagaimana pada Pasal 2 Undang-

⁴ *ibid*

⁵ *Ibid*.hlm 135

⁶ *Ibid*, hlm 135

Undang No 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara(BUMN)

tercantum bahwa maksud dan tujuan BUMN yaitu:

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya
- b. Mengejar keuntungan
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan sektor swasta dan koperasi;dan
- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat

Melihat maksud dan tujuan BUMN di atas, dapat diasumsikan BUMN memiliki peranan bagi perekonomian nasional. Hal ini dikarenakan BUMN mampu berperan besar dalam menghasilkan komoditi, pelayanan dan pendapatan negara. Laba bersih 141 badan usaha milik negara (BUMN) diproyeksikan tumbuh 15% pada tahun 2014 menjadi Rp163,3 triliun dari realisasi tahun 2013 Rp142 triliun.⁷ Jumlah tersebut menjadi penerimaan kas negara. Dalam menjalankan peranannya, perusahaan-perusahaan negara tidak hanya bergerak di bidang usaha strategis dan menyangkut hajat hidup orang banyak tetapi juga bidang-bidang yang seharusnya dilakukan oleh usaha swasta seperti bidang asuransi, perkebunan, dan lain-lain. Selain itu BUMN juga berperan sebagai perwujudan isi Pasal 11 Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang isinya “ Setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk tumbuh dan berkembang secara layak”. Perwujudan yang dimaksud yaitu

⁷ www.bisnis.com, Herdiyan, 2014, *Lab*a Bersih 141 BUMN Ditargetkan Capai Rp 163,3 Triliun, hlm 1, 18 Mei 2014

BUMN sebagai perusahaan negara memiliki peran dan wewenang menyediakan kebutuhan hajat hidup rakyat Indonesia terkait dengan kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, papan, pendidikan, dan sebagainya.

Bentuk BUMN dibagi menjadi 2 yaitu Perusahaan Perseroan dan Perusahaan Umum. Perusahaan perseoran memiliki tujuan utama mencari keuntungan, sedangkan Perusahaan Umum (Perum) memiliki tujuan menyelenggarakan pelayanan umum (memenuhi kebutuhan masyarakat) sekaligus mencari keuntungan. Salah satu BUMN yang berbentuk Perum yaitu Perum Badan Urusan Logistik (Bulog). Bulog adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) negara yang berdiri pada tahun 1967 sesuai Keputusan Presidium Kabinet No 114/Kep/1967 bertugas menjaga stabilitas harga pangan. Bulog menjadi penunjang ketika Orde Baru berhasil dalam hal swasembada pangan tahun 1984. Penyempurnaan aturan terhadap fungsi Bulog terjadi pada tahun 1995 setelah dikeluarkannya Keppres No 50 Tahun 1995. Dalam peraturan tersebut disebutkan fungsi Bulog mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras, gula, tepung terigu, kedelai, pakan, dan bahan pangan lainnya. Perkembangan ekonomi global berdampak hukum di Indonesia akibat ikut menandatangani *Letter of Intent* (LoI) pada 15 Januari 1998. Konsekuensi dari ikut dalam *LoI* tersebut pemerintah melakukan deregulasi terhadap berbagai peraturan yang menghambat liberalisasi pasar termasuk dalam bidang pangan. Pemerintah mengeluarkan salah satunya Keppres No 29 Tahun 2000 tentang Bulog yang tidak lama pemberlakuannya karena dikeluarkan Keppres No 166 Tahun 2000 yang mengatur kembali fungsi BULOG. Menurut Keppres No 166

Tahun 2000 menyatakan, “BULOG mempunyai tugas pokok melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang manajemen logistik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Dari isi aturan, fungsi Bulog sebatas manajemen logistik atau dapat dikatakan hanya sebagai pedagang pengumpul komoditi pangan. Komoditi pangan yang termasuk dalam wewenang BULOG hanya beras saja. Untuk komoditi non beras BULOG tidak memiliki wewenang melaksanakan tugas pokoknya. Padahal sebelum dikeluarkannya Keppres No 166 Tahun 2000, Bulog memiliki fungsi sebagai badan penstabil harga⁸. Hal tersebut menjadi kontradiksi ketika Bulog yang merupakan lembaga pemerintah urusan pangan tidak mampu menjadi badan penstabil harga. Dapat dikatakan sesungguhnya Bulog memiliki hak istimewa berupa hak monopoli dalam mengatur pelaksanaan produksi sampai distribusi pangan. Hak monopoli tersebut merupakan hak untuk dapat mengatur bidang pangan tanpa ada subjek atau badan hukum yang dapat campur tangan. Namun seperti uraian diatas dampak dari keikutsertaan dalam *LoI* membuat hak monopoli Bulog dicabut. Bulog hanya dapat memonopoli komoditi beras. Perubahan fungsi ini menjadi masalah besar karena pemenuhan kebutuhan pangan menjadi tidak pasti akibat diserahkan kepada mekanisme pasar.

B. Rumusan Masalah

⁸ Bonnie Setiawan, 2003, *Globalisasi Pertanian*, Cetakan Pertama, Institute For Global Justice, Jakarta, hlm.70

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka rumusan masalah yaitu :

Bagaimana kedudukan dan fungsi Bulog mengenai hak monopoli komoditi pangan pasca dikeluarkannya Keppres No. 166 Tahun 2000 dalam rangka mewujudkan kedaulatan pangan?

VI. Isi Makalah

HALAMAN JUDUL

HALAMAN PERSETUJUAN

HALAMAN PENGESAHAN

HALAMAN MOTO

HALAMAN PERSEMBAHAN

KATA PENGANTAR

ABSTRACT

DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

B. Rumusan Masalah

C. Tujuan Penelitian

D. Manfaat Penelitian

E. Keaslian Penelitian

F. Batasan Konsep

G. Metode Penelitian

BAB II : PEMBAHASAN

- A. Tinjauan hak atas pangan menurut perspektif HAM
- B. Tinjauan tentang hak monopoli negara menurut konstitusi
 - 1. Pengertian tentang konstitusi
 - 2. Prinsip-prinsip konstitusi ekonomi
 - 3. Konstitusi ekonomi
- C. Peraturan terkait Bulog ditinjau dari pembentukan peraturan Perundang-Undangan
- D. Gambaran Umum mengenai Kedaulatan Pangan
- E. Sejarah terbentuknya dan perkembangan Badan Urusan Logistik(Bulog)
- F. Kedudukan dan fungsi Bulog sebelum dikeluarkannya Keppres No 166 Tahun 2000
 - 1. Tinjauan perubahan kedudukan dan fungsi Bulog yang diatur dalam Keppres
 - 2. Tinjauan kedudukan dan fungsi Bulog menurut UU No 7 Tahun 1996 tentang Pangan
- G. Kedudukan dan fungsi Bulog setelah dikeluarkannya Keppres No 166 Tahun 2000

1. Dampak LoI terhadap pengaturan Bulog
 2. Tinjauan Bulog pasca berubah menjadi Perum (Perusahaan Umum)
- H. Tinjauan kedudukan Bulog dalam menjalankan fungsinya menurut UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
1. Pengertian hukum persaingan usaha
 2. Latar belakang dan tujuan hukum persaingan usaha
 3. Pengaturan tentang monopoli dalam hukum persaingan usaha dan pengecualiannya
- I. Tinjauan hak monopoli Bulog dalam konsep *State Trading Enterprise*(STE)

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

VII. KESIMPULAN

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka yang menjadi kesimpulan penelitian ini adalah:

1. Bulog sebagai lembaga pemerintah memiliki kedudukan dan fungsi mengendalikan pangan bagi masyarakat pada harga yang terjangkau diseluruh daerah. Namun setelah adanya *Letter of Intent* (LoI) yang ditandatangani pemerintah Indonesia dengan *International Monetary Fund*

(IMF) pada tahun 1998 membuat kedudukan dan fungsi Bulog berubah. Bulog tidak memiliki hak istimewa dalam monopoli komoditi pangan pokok, kecuali hanya beras. Perubahan status Bulog dari Lembaga Pemerintah Non Departemen menjadi Perusahaan Umum(Perum) membuat Bulog memiliki dua fungsi yang bertentangan yaitu fungsi sosial dan fungsi komersil. Perubahan tersebut menjauhkan harapan akan terwujudnya kedaulatan pangan.

VIII. DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Bonnie Setiawan, 2003,*Globalisasi Pertanian*, Institute For Global Justice, Jakarta

Janus Sidabalok, S.H., M.Hum, 2012, *Hukum Perusahaan*, Nuansa Aulia, Bandung

Prof. Dr. Jimly Asshidiqie, S.H., 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Buku Kompas, Jakarta

Khudori, 2004, *Neoliberalisme Menumpas Petani: Menyingkap Kejahatan Industri Pangan*, Resist Book, Yogyakarta

Moh. Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta

Drs. Suhasril, S.H., M.H dan Prof. Mohammad Taufik Makarao, S.H., M.H, 2010, *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor

Francis Wahono, Ph.D, Dwi Astuti dan Sabiq Carebesth(ed), 2011. *Ekonomi Politik Pangan Kembali Ke Basis: Dari Ketergantungan Ke Kedaulatan*, Comedia, Jakarta

Majalah:

Didik J.Rachbini,1992, *Peranan Ekonomi Negara Tinjauan Teoritis dan Praktis*,

Prisma – Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi ,LP3ES

Website:

Himateta, 2010. *Paper Bangunan Bulog*(Diakses dari himateta.lk.ipb.ac.id/2010/12/paper-bangunan-bulog/, 11 November 2013)

Mustafa Abu Bakar,2008. *Kebijakan Pangan,Peran Perum Bulog, dan Kesejahteraan Petani*(Diakses dari http://www.setneg.go.id//index.php?option=com_content&task=view&id=1662 ,11 November 2013)

Kangmas, 2012. *Konsep swasembada pangan, kemandirian pangan, kedaulatan pangan, dan ketahanan pangan*(Diakses dari <http://dhkangmas.wordpress.com/2012/06/02/konsep-swasembada-pangan-kemandirian-pangan-kedaulatan-pangan-dan-ketahanan-pangan/>, 3 Maret2014)

Kamus:

Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, 2008, Kamus Bahasa Indonesia, cetakan ke 16, Pusat Bahasa, Jakarta,hlm 425.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang No 25 Tahun 1992 tentang Koperasi Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 116

Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 99

Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Lembaran
Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Lembaran
Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165

Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70

Peraturan Pemerintah RI No. 7 Tahun 2003 tentang Pendirian Perusahaan
Umum(Perum) Bulog Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor
8

Keppres No 11 Tahun 1969 tentang Struktur Organisasi serta Tugas Pokok dan
Fungsi Badan Urusan Logistik(Bulog). Sekretariat Kabinet RI. Jakarta

Keppres No 50 Tahun 1995 tentang Badan Urusan Logistik(Bulog). Sekretariat
Kabinet RI. Jakarta

Keppres No 166 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan,
Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.
Sekretariat Kabinet RI. Jakarta